

LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LOS PUESTOS DE TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO

Lourdes Mella Méndez

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad social.

Universidad de Santiago de Compostela

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. CARACTERES GENERALES DEL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO RELEVANTES A EFECTOS DE LOS RIESGOS LABORALES. III. CONFIGURACIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA NORMATIVA ADMINISTRATIVA. IV. LA EVALUACIÓN DE RIESGOS EN EL DOMICILIO DEL EMPLEADO PÚBLICO: 1. Autoevaluación por el empleado público: su necesaria formación por el empleador. 2. Evaluación externa por el servicio de prevención. V. ASPECTOS PARA EVALUAR Y POSIBLES RIESGOS LABORALES. VI. LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN. VII. VALORACIÓN CONCLUSIVA

Resumen: El reciente RD-ley 29/2020, de 29 septiembre, introduce un nuevo art. 47 bis en el EBEP para regular el teletrabajo en el ámbito público. A pesar de su general planteamiento, el legislador deja clara la igualdad de derechos entre los trabajadores a distancia y los presenciales del centro, lo que incluye la prevención de riesgos laborales. Este trabajo analiza los aspectos básicos de esta materia, teniendo en cuenta lo dispuesto en la normativa administrativa de carácter autonómico y local sobre teletrabajo en el ámbito público, y, en ocasiones, también, por analogía, lo dispuesto en el RD-ley 28/2020, de 22 septiembre, que aborda el trabajo a distancia en el sector privado.

El estudio comienza abordando la configuración general del teletrabajo en la referida normativa administrativa, así llama la atención la inicial caracterización de aquel más como medida de conciliación que como una nueva manera de prestar servicios, lo que puede haber relajado la atención sobre la importancia de observar la política de prevención de riesgos laborales en el nuevo lugar de trabajo, generalmente el domicilio particular. Con todo, desde un punto de vista formal, la normativa administrativa considera dicha observancia como un requisito preceptivo para poder acceder y mantener el teletrabajo. Se espera que la nueva normativa que debe aprobarse en desarrollo del nuevo art. 47 bis EBEP, tras su negociación colectiva en el ámbito correspondiente, contemple soluciones concretas a los grandes problemas que esta materia plantea, como los riesgos

psicosociales, la efectividad de las medidas de protección, la formación del empleado público o las contingencias profesionales cuando el riesgo se materializa durante la prestación de servicios.

Palabras clave: teletrabajo, administración pública, seguridad y salud laboral.

I. INTRODUCCIÓN

La actual crisis sanitaria y social causada por el COVID-19 tiene tal impacto y capacidad de transformación en la sociedad y en las relaciones personales y laborales que, tras ella, ya nada será igual. En este punto, sabido es que, en todo el mundo, una de las medidas estrella implementadas durante la pandemia -y, en particular, durante el confinamiento- para poder compatibilizar el cuidado de la salud (evitando contagios) y el mantenimiento de la actividad laboral ha sido la del trabajo a distancia, y, en especial, la del teletrabajo. Esta nueva -y vieja- manera de organizar el trabajo fuera de la empresa, gracias al uso de las diversas y avanzadas herramientas de carácter informático y las nuevas tecnologías, ha tenido una oportunidad de oro para demostrar su utilidad y todo su potencial (con sus ventajas e inconvenientes), aun en una situación verdaderamente difícil.

El legislador laboral impulsó esta medida excepcional del trabajo a distancia en el RD-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Así, el art. 5 de dicha norma lo declaró de carácter preferente frente a otras medidas laborales más lesivas para los trabajadores afectados y la economía en general, como las de reducción de la jornada o cesación temporal de la actividad. Dicha medida tenía un régimen excepcional, diferente del ordinario en algunos aspectos; así, su adopción se preveía como una competencia unilateral del empresario, siempre que, primero, fuese técnica y razonablemente posible y, segundo, el esfuerzo de adaptación fuese proporcionado al resultado a alcanzar. Además, también hay peculiaridades en el aspecto preventivo (autoevaluación de riesgos por el trabajador) y, en lo no previsto en el citado RD-ley, se aplica supletoriamente la normativa laboral ordinaria, esto es, el entonces vigente art. 13 Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET) y otra normativa que resulte aplicable. Por su parte, el art. 6 del citado RD-ley también permitía acudir al teletrabajo por decisión unilateral del trabajador, como medida de adaptación de la jornada, siempre que se cumpliesen las estrictas condiciones objetivas, subjetivas y temporales del denominado plan "MECUIDA". Estos supuestos especiales de teletrabajo, como medidas de contención sanitaria frente a la pandemia, tienen una vigencia vinculada al mantenimiento de la situación de necesidad por razones de salud, y, por ello, se prorrogaron, de manera sucesiva, por la normativa especial posterior que se aprobó para hacer frente a aquella.

La experiencia con el teletrabajo durante la pandemia puso al descubierto los muchos retos y riesgos que esta peculiar forma de trabajar plantea, a la vez que la escasa regulación entonces existente para darles una adecuada respuesta. Ello motivó que el legislador abriese, con diligencia, un debate con los agentes sociales para acordar una nueva y completa regulación sobre esta particular manera de prestar servicios, la cual, finalmente, se aprobó a través del RD-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a

distancia (en adelante, RDLTAD). Dicha norma, que es un buen ejemplo de legislación negociada en el marco del diálogo social, entró en vigor el 14 de octubre de 2020, a los veinte días de su publicación en el BOE. Esta nueva regulación es más completa y exhaustiva que la anterior y regula múltiples aspectos sobre esta nueva realidad laboral, siguiendo el estilo del Acuerdo marco europeo de teletrabajo de 2002 (AMET)¹.

Al igual que en el ámbito privado, durante la pandemia, la Administración pública también hizo un gran esfuerzo para adaptar todos sus recursos materiales y personales para seguir prestando servicios a los ciudadanos de un modo seguro, esto es, siempre que fuese posible, de un modo no presencial. Para ello, hubo que dictar normativa específica o adaptar la poca que entonces había disponible. En efecto, la urgencia y la excepcionalidad de la situación exigieron la implementación de soluciones temporales, tanto para las administraciones que disponían de regulación al respecto como, en especial, para quienes carecían de ella, con la finalidad continuar la actividad administrativa y cumplir las medidas sanitarias de contención vigentes en el contexto de la pandemia.

Dado que la evolución de esta crisis sanitaria se prevé lenta, se entiende que es ineludible abordar, con carácter inmediato, la regulación básica del teletrabajo en las Administraciones Públicas. De este modo, se aprueba, con carácter de urgencia, el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 (en vigor desde el día siguiente a su publicación en BOE). El art. 1 del citado RD-ley 29/2020 modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por RD Legislativo 5/2015, de 30 octubre) para introducir un nuevo art. 47 bis, que lleva por título "Teletrabajo". Esta nueva regulación tiene un ámbito subjetivo amplio, pues, según el núm. 5 de dicho precepto, "el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se regirá, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo". Se confirma, así, lo dispuesto en la disposición adicional segunda del citado RDLTAD, de acuerdo con el cual las previsiones contenidas en esta norma de urgencia "no serán aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que se regirá en esta materia por su normativa específica".

Este nuevo precepto del EBEP reglamenta, con carácter básico, la prestación del servicio a distancia mediante teletrabajo, fomentando el uso de las nuevas tecnologías de la información y el desarrollo de la administración digital. El objeto es el configurar un marco normativo básico, tanto desde la perspectiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas como desde el de los derechos y deberes de los empleados públicos, suficiente para que todas las Administraciones Públicas puedan, a su vez, desarrollar sus instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en sus propios ámbitos, si bien para el personal laboral hay que

¹ Cfr. MELLA MÉNDEZ, L.: "Comentario general al Acuerdo Marco sobre teletrabajo", *Relaciones Laborales*, 2003, núm. 1, pp. 10 y ss.

tener en cuenta la competencia estatal sobre la legislación laboral. En efecto, el desempeño concreto de la actividad por teletrabajo se realizará en los términos de las normas de cada Administración Pública, siendo objeto de negociación colectiva en cada ámbito. Las Administraciones Públicas que deban adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en este real decreto-ley dispondrán de un plazo de seis meses, a contar desde la entrada en vigor de este.

En cualquier caso, la prestación de servicio a distancia mediante la modalidad de teletrabajo no será considerada como ordinaria ni absoluta, pues algunos servicios públicos deben prestarse, necesariamente, de modo presencial a los ciudadanos. Cada administración será la competente para decidir el porcentaje y tipo de puestos que pueden ser prestados a distancia.

Como antecedentes, tras el Acuerdo Marco europeo sobre teletrabajo, de 16 de julio de 2002, cuya exposición de motivos se refería al teletrabajo como un medio para que las empresas y organizaciones de servicios públicos modernizasen la organización del trabajo, cabe destacar la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales (en adelante, Orden APU 2006). Esta fue la primera norma que reguló la posibilidad de teletrabajar en la Administración General del Estado. El resultado de esa primera experiencia fue positivo, lo que determinó que la disposición final sexta de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, estableciera que "el Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales", iba a regular, antes del 1 de marzo de 2008, "las condiciones del teletrabajo en la Administración General del Estado". Sin embargo, por razones desconocidas, dicho mandato legal no fue respetado. De manera distinta actuaron las Comunidades autónomas, que, en el marco de sus competencias para dictar normas relativas a la conciliación de sus empleados públicos, empezaron a poner en marcha programas piloto y a aprobar normativa específica para introducir el teletrabajo, todo ello, especialmente tras la Ley 3/2012, de 6 de julio, que modificó el art. 13 ET para regular el trabajo a distancia en el sector privado², pero, de alguna manera, impulsó este debate también en la sociedad y en la propia Administración pública.

A continuación, se pone especial atención en la regulación de la materia de prevención de riesgos laborales en esta nueva forma de trabajar, al amparo de lo dispuesto en toda esa normativa del sector público y, en su caso, también por comparación con la relativa al sector privado, en especial el nuevo RDLTAD.

² Cfr. MELLA MÉNDEZ, L.: "El nuevo trabajo a distancia en España: configuración general", en el volumen AAVV: *Conciliación de la vida laboral y familiar y crisis económica. Estudios desde el Derecho Internacional y comparado* (dirigido por L. Mella) (Madrid, 2015), pp. 483 y ss.

II. CARACTERES GENERALES DEL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO RELEVANTES A EFECTOS DE LOS RIESGOS LABORALES

Antes de analizar -específicamente- el aspecto preventivo del teletrabajo en el sector público, resulta fundamental revisar el concepto y los rasgos configuradores de aquel, pues son estos los que determinarán la concreta forma de prestar servicios y, con ello, cuáles sean los posibles riesgos que puedan surgir y la mejor forma de afrontarlos.

1. Comenzando por el *concepto*, según el nuevo art. 47.1 bis EBEP, se considera teletrabajo "aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, *fuera de las dependencias* de la Administración, mediante el *uso de tecnologías* de la información y comunicación". Este concepto coincide, básicamente, con el previsto en la Orden APU 2006, cuyo apartado primero, define el teletrabajo como "toda modalidad de prestación de servicios de carácter no presencial, en virtud de la cual un empleado de la Administración General del Estado puede desarrollar parte de su jornada laboral mediante *el uso de medios telemáticos desde su propio domicilio*, siempre que las necesidades del servicio lo permitan y en el marco de la política de conciliación de la vida personal y familiar y laboral de los empleados públicos". Como se aprecia, dos son los rasgos definitorios clásicos de esta nueva manera de trabajar, presentes, también, en la mayoría de la normativa autonómica y local sobre esta materia: el lugar de trabajo externo a la Administración y el uso de un particular instrumento de trabajo, el de carácter tecnológico o informático. Y ambos son relevantes a efectos de prevención de riesgos laborales, como se verá *infra*.

2. Respecto del *lugar de trabajo*, repárese en que la nueva regulación del EBEP es más genérica y abierta que la de la Orden APU de 2006, pues mientras esta se refiere, exclusivamente, al domicilio del trabajador, aquella admite cualquiera lugar externo, situado fuera de las instalaciones propias de la Administración. Esta referencia amplia al lugar de trabajo parece ser intencionada y estar inspirada en la normativa del sector privado, pues tanto el anterior art. 13 ET como el nuevo art. 2 RDLTAD se refieren al domicilio del trabajador u otro lugar elegido por él. Así, por analogía, este lugar externo al domicilio escogido por el empleado público puede ser cualquier otro sobre el que aquel tenga pleno dominio (un local propio) o uso (una oficina o espacio alquilado para otro fin) o, simplemente, un lugar comunitario de trabajo, como un centro de trabajo comunitario (*coworking*), un telecentro o, incluso, con carácter excepcional, un medio de transporte. En términos amplios, se pronuncia también la normativa autonómica, especialmente la más reciente³, que se refiere a "la oficina a distancia"⁴ o "a los espacios de

³ Véase, por ejemplo, art. 13 Orden de 20 de diciembre de 2013, conjunta de la Vicepresidencia y *Consellería* de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia y de la *Consellería* de Hacienda, por la que se regulan la acreditación, la jornada y el horario de trabajo, la flexibilidad horaria y el teletrabajo de los empleados públicos en el ámbito de la Administración general y del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG de 31 diciembre). También, art. 2.1 Decreto 79/2020, de 16 septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en

cotrabajo destinados al teletrabajo de personal interno o externo, en función de los criterios de reserva y disponibilidad que se determinen"⁵. Las peculiaridades del lugar de trabajo externo determinarán los posibles riesgos laborales y medidas de protección a adoptar.

3. El legislador administrativo, a diferencia del laboral, solo regula *la especie del teletrabajo*, sin referencia alguna al género del trabajo a distancia. En efecto, el legislador laboral aborda, de manera prioritaria, el género del trabajo a distancia con carácter regular (de hecho, el RDLTAD lleva por título "de trabajo a distancia"), para el cual lo relevante es el lugar de trabajo externo. Adicionalmente, se ocupa de la especie del teletrabajo, caracterizada por realizarse la actividad laboral mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de comunicación [art. 2.b) RDLTAD]. El nuevo art. 47.1 bis EBEP se refiere al desarrollo de la prestación de servicios mediante "el uso de tecnologías de la información y comunicación", pero sin especificar la entidad de dicho uso. En todo caso, dicho uso se entiende esencial, esto es, por analogía, exclusivo o preponderante durante toda la jornada laboral. También por coherencia con lo previsto en el art. 11 RDLTAD, el núm. 4 del citado art. 47 bis EBEP establece que "la Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad los medios tecnológicos necesarios para su actividad". Dicha previsión resulta lógica con la dinámica de la prestación de servicios por cuenta ajena, en la que corresponde al empresario la obligación de proporcionar las herramientas de trabajo y asumir su mantenimiento y reparación. Por lo tanto, en el ámbito público no se contempla la posibilidad de trabajar a distancia sin herramientas tecnológicas o, en su caso, sin un uso prevalente de estas. Este instrumento informático de obligado uso será un factor relevante de riesgo laboral, al que habrá que prestar especial atención.

4. El teletrabajo nace como *una medida voluntaria de conciliación de la vida laboral y familiar*⁶. Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, se aprobó el denominado "Plan Concilia", que, entre otras cosas, previó una serie de medidas para hacer efectiva la conciliación de la vida laboral con la personal y familiar en el ámbito del empleo público. En el marco de este Plan Concilia, el Ministerio de Administraciones Públicas desarrolló el denominado "Plan Piloto para la Aplicación de Técnicas de Teletrabajo para los empleados públicos", con la finalidad de favorecer dicha conciliación. Como sus resultados fueron positivos, tanto para el

régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCM de 17 septiembre); art. 3 Acuerdo de la Diputación de Córdoba núm. 1170/2018 (BOP de 10 abril 2018), que se refiere a la "vivienda familiar o lugar elegido" por el trabajador.

⁴ Decreto 16/2018, de 7 junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL de 13 junio).

⁵ Disposición adicional tercera, núm. 1, Decreto 77/2020, de 4 agosto, por el que se regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo para el personal al servicio de la Administración de la Generalidad de Cataluña y sus organismos autónomos (BOGC de 6 agosto). Según su núm. 2, "los espacios de cotrabajo, además de facilitar el acercamiento de las sedes de teletrabajo al domicilio del personal, tienen que permitir el fomento de la interrelación entre los empleados públicos y la generación de dinámicas de trabajo colaborativo y sinergias".

⁶ VILLALBA SÁNCHEZ, A.: "Novas tecnoloxías e integración da vida persoal, familiar e laboral: unha breve análise do teletraballo na Administración pública galega", *Administración & Cidadanía*, 2018, volumen 13, pp. 23 y ss.

propio Ministerio como para los empleados públicos participantes en el Plan, se consideró oportuno (como paso previo a una futura regulación legal) extender este tipo de experiencias piloto a otros Departamentos ministeriales. En este sentido, se aprobó la ya citada Orden APU 2006, que incluye la finalidad de la conciliación como una nota caracterizadora del teletrabajo en su propia definición del apartado primero; por cierto, desde esta perspectiva, se entiende lógico el que el lugar de trabajo se redujese al domicilio del trabajador. Posteriormente, este mismo enfoque se mantuvo en el "II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos", aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, cuyo eje 4 establecía, para todo ese sector público, el fomento de medidas transversales relativas al tiempo de trabajo, la conciliación y la corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral. En particular, se impulsaba el "desarrollo de experiencias de trabajo en red y mediante la utilización de las nuevas tecnologías, con el fin de favorecer la conciliación y una mejor organización y racionalización del tiempo de trabajo". De igual manera, la mayoría de la normativa autonómica dictada en materia de teletrabajo por las Comunidades autónomas durante los últimos años se hace desde esa perspectiva de la conciliación laboral y personal [art. 14.j) EBEP]⁷.

Ahora bien, resulta curioso comprobar que este enfoque del teletrabajo como medida de conciliación es secundario en la legislación laboral. Aunque hay que admitir que la vinculación de esta nueva forma de trabajar a la conciliación se plasmó en el recientemente reformado art. 34.8 ET, según el que "las personas trabajadoras tienen derecho a solicitar las adaptaciones de la duración y distribución de la jornada de trabajo, en la ordenación del tiempo de trabajo y en la forma de prestación, incluida la prestación de su trabajo a distancia, para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral"⁸, este precepto no refleja la situación general del ámbito laboral. En efecto, ni en el anterior art. 13 ET ni en el actual RDLTAD se pronuncian en la misma línea. Es más, durante el proceso de negociación previo a este último texto que el Gobierno sostuvo con los agentes sociales, aquel evitó, en todo momento, vincular el trabajo a distancia y el teletrabajo a la conciliación, con el fin de evitar la elección mayoritaria de las mujeres trabajadoras por esta medida y, consecuentemente, su reclusión en sus domicilios, pues sabido es que estas concilian más que los hombres.

⁷ Por ejemplo, art. 13 Orden de 20 de diciembre de 2013 (Galicia), cit. Véase también, la Resolución conjunta de 8 de agosto de 2014, de la Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa y de la Dirección General de la Función Pública, por la que se dictan las instrucciones relativas al desarrollo de la Orden de 20 de diciembre de 2013, por la que se regulan la acreditación, la jornada y el horario de trabajo, la flexibilidad horaria y el teletrabajo de los empleados públicos en el ámbito de la Administración general y del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia (DGG de 18 agosto).

⁸ Dicha modificación fue introducida por el RD-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, anticipándose así al contenido de la Directiva 2019/1158 (UE) del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores y por la que se deroga la Directiva UE 2010/18 del Consejo, en la cual se establece un auténtico derecho a la conciliación de la vida laboral y familiar a través del uso de las formas flexibles de trabajo, incluidas la fórmulas de trabajo a distancia.

Por lo que respecta a los convenios colectivos dictados hasta la aparición del reciente RDLTAD, solo algunos abordan el teletrabajo desde dicha perspectiva de la conciliación⁹. Pues bien, este tradicional enfoque del teletrabajo en el sector público como medida de conciliación puede tener relevancia en relación con el aspecto de la prevención de riesgos laborales, y ser causa de la generalmente poca atención que el legislador administrativo concede a este último. Ciertamente, si se trata el teletrabajo en clave de conciliación en el domicilio particular puede que, *a priori*, preocupen más otros aspectos, como la flexibilidad horaria o la fijación de objetivos de rendimiento laboral y su evaluación, quedando así en un segundo plano los posibles peligros y riesgos del lugar de trabajo, ya conocido y familiar para el trabajador. Con todo, aunque esta pueda ser una explicación para mucha normativa autonómica que guarda silencio sobre la materia de prevención de riesgos laborales, cabe reconocer que no lo fue para el legislador estatal en la ya citada Orden APU 2006, que trata el tema con detalle y acierto en su anexo I, como se verá *infra*.

Sea como fuere, el nuevo art. 47 bis EBEP parece querer dejar de lado la configuración del teletrabajo como una medida de conciliación, pues no se refiere a ello en ningún momento, y centrarse más en su regulación con una nueva manera de prestar servicios en el ámbito público, tal y como hace la normativa laboral. Así, se establece expresamente que, en todo caso, el teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento (núm. 2, párrafo segundo, artículo citado). Al tratarse de una modalidad de trabajo y flexibilización de la organización de carácter estructural para las Administraciones Públicas ha de servir para la mejor consecución de los objetivos de la administración en su servicio a los intereses generales. Como tal, sin perjuicio de su voluntariedad, su utilización deberá venir supeditada a que se garantice la prestación adecuada de los servicios públicos. Desde este nuevo punto de vista, el teletrabajo como forma de organizar el trabajo en el sector público, la política de prevención de riesgos tiene más sentido que nunca.

5. Se suele optar por *un modelo combinado de teletrabajo*. Así, la jornada se reparte en la prestación de servicios a distancia y de modo presencial en el centro de trabajo de la Administración. Este modelo mixto se consagra ya en la Orden APU 2006 (introducción al anexo I) y se mantiene en el nuevo art. 47.2 bis. EBEP, según el que la prestación del servicio mediante teletrabajo será "compatible con la modalidad presencial", lo que en el sector público parece especialmente importante. Además, esta presencialidad será relevante para poder hacer un mayor seguimiento de los riesgos laborales y, especialmente, mantener el contacto social y evitar la aparición de algunos riesgos psicosociales derivados del aislamiento de la persona. Por su parte, la normativa autonómica también impulsa el modelo del teletrabajo a tiempo parcial. Así, a veces, se prevé un máximo para el trabajo a distancia, por ejemplo, de dos¹⁰ o tres¹¹ jornadas diarias enteras,

⁹ Cfr. art. 39 CC "Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, SA" (RDGT de 31 octubre 2018; BOE de 23 noviembre).

¹⁰ Arts. 1.1 y 4.3 Decreto 77/2020, de 4 agosto (Cataluña), ya citado.

con lo que el resto -tres o dos, según corresponda- deberían ser presenciales en el centro. De hecho, no falta alguna norma que adopta este mismo último enfoque y el mínimo obligatorio lo aplica para el trabajo presencial en el centro, al que se deben dedicar, al menos, uno¹², dos¹³ o tres¹⁴ días a la semana. Sea como fuere, lo que pretende el legislador administrativo es el asegurar un tiempo mínimo de trabajo presencial en el centro de la entidad pública (entre dos y tres días), algo siempre importante en este ámbito y bien distinto a lo que sucede en el sector privado. En efecto, el RDLTAD no se preocupa por fijar un mínimo de trabajo presencial, dejando este punto a lo que puedan disponer los convenios y acuerdos colectivos, y solo se centra en fijar el mínimo que determina la regularidad del trabajo a distancia y, con ello, la aplicación de dicha normativa. En todo caso, tanto en el ámbito público como en el privado, suele ser habitual la prohibición de fraccionar la jornada diaria entre trabajo presencial y a distancia.

6. Los teletrabajadores tienen *los mismos derechos que el resto* de los trabajadores presenciales, también en prevención de riesgos laborales. Al igual que sucede en el ámbito privado, el EBEP declara -sucintamente- que el personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial (salvo aquellos que sean inherentes a la prestación del servicio de manera presencial), incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable (art. 47.4 bis). De hecho, la Ley 31/1995, de 8 noviembre, de prevención de riesgos laborales (en adelante, LPRL), se aplica tanto en el ámbito privado como en el público, razón por la cual la Ley no solamente posee “el carácter de legislación laboral, sino que constituye, en sus aspectos fundamentales, norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos”, dictada al amparo del art. 149.1.18.^a Constitución. Esto confirma “la vocación de universalidad de la Ley, en cuanto dirigida a abordar, de manera global y coherente, el conjunto de los problemas derivados de los riesgos relacionados con el trabajo”, cualquiera que sea el ámbito en el que este se realice (exposición de motivos, citada Ley). Así, más en concreto, el ámbito de aplicación de la referida Ley incluye tanto a los trabajadores con relación laboral en sentido estricto como al personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas, salvo algunos colectivos concretos con normativa específica, por ejemplo, policía (art. 3.1).

¹¹ Art. 6 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto (Álava), ya citado. También art. 8.2 del anexo al Decreto 92/2012, de 29 mayo, por el que se aprueba el Acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo por el personal empleado público de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos (BOPV de 7 junio). En el art. 8.2 del Reglamento regulador sobre teletrabajo del Ayuntamiento de Ávila, núm. 2.699/2016 (BOA de 28 noviembre 2016), los tres días en el domicilio se fijan con carácter mínimo. En igual sentido (tres días mínimo fuera del centro), art. 6.2 Decreto 1/2018, de 10 enero, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE de 15 enero).

¹² Art. 15.1 Decreto 16/2018, de 7 junio (Castilla y León), ya citado.

¹³ Art. 21.1 Decreto 79/2020, de 16 septiembre (Madrid), cit.

¹⁴ Art. 8.2 Acuerdo de la Diputación de Córdoba núm. 1170/2018, ya citado.

En fin, la precisión de la política de prevención de riesgos laborales a los teletrabajadores del ámbito público corresponde a las normas que, en el futuro, se dicten en desarrollo del EBEP, que serán objeto de negociación colectiva en el sector correspondiente. Mientras estas no se elaboren, el análisis de los elementos principales de esta política preventiva debe hacerse partiendo de la normativa aprobada hasta el momento presente.

III. CONFIGURACIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA NORMATIVA ADMINISTRATIVA

Tras el examen de la normativa administrativa autonómica que vino regulando, hasta el momento presente, el teletrabajo en el sector público, cabe destacar los siguientes rasgos generales en cuanto a la regulación que se hace de la prevención de riesgos laborales en las experiencias de teletrabajo del sector público.

1. En general, esta normativa administrativa autonómica hace referencia a la necesaria *protección de la seguridad y salud laboral del trabajador*. A veces se incluye una simple mención genérica a la cuestión, como, por ejemplo, la que se limita a señalar que, en esta modalidad de prestación de servicios, quedarán garantizadas las condiciones exigidas en materia de prevención de riesgos laborales; pero, en otras ocasiones, se va más allá y se aporta una regulación específica adicional sobre la materia¹⁵ e, incluso, se hace alusión a esta en el propio concepto de teletrabajo, al condicionar esta nueva forma de trabajar no presencial a que sea "compatible con las medidas de prevención de riesgos laborales"¹⁶, lo que refleja su importancia para el legislador autonómico. Esta tradicional atención al tema preventivo quizás venga inspirada, no solo por el hecho de que la LPRL es normativa de aplicación general en el ámbito público, como ya se indicó; sino, también, por lo dispuesto en el art. 13 ET (que ya antes de la reforma de 2012 hacía referencia a la aplicación de la normativa general de prevención de riesgos laborales) y por lo previsto en el anexo I Orden APU 2006, que trata con detalle diversos aspectos y que es seguida en toda la Administración pública.

2. El cumplimiento de los requisitos formales relativos a la prevención de riesgos laborales juega, generalmente, como condición *sine qua non* para el acceso al teletrabajo¹⁷. Como regla general, la prestación del servicio mediante teletrabajo tiene carácter voluntario para el trabajador¹⁸, cuya

¹⁵ En Galicia, tras la Orden de 20 de diciembre de 2013, se aprobó la Resolución conjunta de 8 de agosto de 2014, ambas ya citadas.

¹⁶ Art. 2 Decreto 79/2020, de 16 septiembre (Madrid), ya citado, y art. 2 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto, por el que se aprueba la regulación del teletrabajo en la Administración General de la Diputación Foral de Álava (BOTH A de 24 agosto).

¹⁷ Como excepción, el art. 20.2 Decreto 16/2018, de 7 junio (Castilla y León), cit., prevé que, "*una vez autorizado el teletrabajo*, el servicio de prevención responsable de la evaluación del puesto remitirá al teletrabajador el correspondiente autocuestionario de prevención de riesgos laborales".

¹⁸ En algún texto reciente, ya se prevé la posibilidad de inicio de oficio, a petición del responsable del centro directivo o servicio de prevención por estarse ante situaciones extraordinarias o excepcionales relacionadas con la "necesidad de prevención de riesgos laborales" en el centro presencial, razones

solicitud debe ser expresamente concedida por la autoridad correspondiente. Para ello, aquella debe ir acompañada de la documentación preceptiva, entre la que suele incluirse, en primer lugar, el denominado cuestionario de autoevaluación o autocomprobación de los riesgos laborales, relleno previamente por el propio trabajador. Ello implica que esa autocomprobación de los riesgos es un requisito vinculante para el acceso al teletrabajo¹⁹, como deriva de lo dispuesto en el art. 16 LPRL, que exige, como primer paso del plan de prevención de riesgos, la evaluación de estos.

En segundo lugar, a veces, también se requiere adjuntar la llamada "Declaración relativa a la información de riesgos laborales en el teletrabajo", que implica el compromiso del interesado de adoptar (de serle concedida la solicitud) las medidas de seguridad y salud que se contienen en el "Manual de información para teletrabajador o teletrabajadora" (disponible en la intranet de la entidad empleadora) y las que, adicionalmente, pueda recomendar el servicio de prevención de riesgos laborales, una vez revisado el cuestionario de autoevaluación²⁰. En alguna ocasión, se exige que esa declaración responsable de que se observará la normativa de prevención, así como todas las medidas que se indiquen, se incluya en el plan personal de trabajo, suscrito entre el solicitante y su supervisor²¹.

Y, en tercer lugar, no faltan ocasiones en las que se demanda el adjuntar a la solicitud, también, el certificado de haber realizado la formación obligatoria previa en materia preventiva, lo que permite rellenar el cuestionario con garantías de calidad²², e, incluso, una prueba documental de que ya se han adoptado las medidas aconsejadas por el servicio de prevención, tras el examen del citado cuestionario²³. Esta normativa autonómica resulta más exigente que otras, pues no basta con aportar un compromiso escrito de que se adoptarán las medidas protectoras en el futuro (concedida la solicitud), sino que hay que acreditar documentalmente que estas ya se han implementado. Para ello, se requiere que, con carácter previo a la autorización de la petición, se envíe (al correo electrónico del servicio de prevención) una fotografía, en formato digital, del espacio de teletrabajo ya acondicionado.

de emergencia sanitaria u otras similares. Arts. 8.2 y 14 Decreto 79/2020, de 16 septiembre (Madrid), ya citado.

¹⁹ Art. 17 Decreto 79/2020, de 16 septiembre (Madrid), ya citado.

²⁰ Así, art. 15.1 Orden de 20 de diciembre de 2013 (Galicia): "en la intranet de la Xunta de Galicia estará disponible el modelo de solicitud de teletrabajo, junto con la relación de documentos que deben ser aportados por la persona interesada para su tramitación", entre ellos, el formulario relativo a la prevención de riesgos laborales. En similar sentido, instrucción quinta de la Resolución conjunta de 8 de agosto de 2014 (Galicia); art. 7.2 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto (Álava) y art. 21.2.e) Decreto 16/2018, de 7 junio (Castilla y León), todos citados. A la solicitud de teletrabajo debe acompañarse la "declaración de que se han leído las recomendaciones en materia de prevención de riesgos laborales facilitadas por la Administración y compromiso de que, a la fecha de inicio de la autorización del teletrabajo, en caso de producirse, éstas se cumplirán en la oficina a distancia".

²¹ Art. 6.3 Decreto 77/2020, de 4 agosto (Cataluña), ya citado.

²² Arts. 3.1.e) y 9 Decreto 77/2020, de 4 agosto (Cataluña), cit. Según el art. 11, párrafo sexto, del Reglamento regulador sobre teletrabajo del Ayuntamiento de Ávila, núm. 2.699/2016, ya citado: los empleados públicos que quieran teletrabajar deben acreditar un conocimiento suficiente en materia de prevención de riesgos laborales, ya sea cumplimentando el cuestionario de autocomprobación, ya sea probando que han participado en un curso de formación en la materia en los últimos 5 años.

²³ Art. 13.1 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto (Álava), ya citado.

La no colaboración en esta materia por parte del empleado público será causa automática de paralización de la tramitación de la solicitud de teletrabajo²⁴ o, en su caso, de denegación de esta. Ante la falta de aportación de la documentación en cuestión, se hará un requerimiento a la persona interesada para que subsane tal defecto formal, con la advertencia de que, en caso contrario, se la tendrá por desistida de su solicitud, procediendo al archivo del expediente. En alguna norma autonómica ya se prevé, flexiblemente, que, si en el momento de la solicitud no es posible adjuntar esa documentación, esta se podrá añadir durante su tramitación, pero, en todo caso, antes del inicio del teletrabajo, por lo que, en su caso, la resolución de autorización se tendrá que hacer condicionada a dicha aportación²⁵.

3. La correcta observancia de los deberes preventivos se configura como requisito preceptivo para *la continuidad* del teletrabajo. La falta de colaboración en este punto por parte del trabajador será causa de suspensión o extinción de la autorización inicialmente concedida para teletrabajar. La suspensión de la autorización se planteará cuando el trabajador no colabore o no observe sus obligaciones en materia preventiva, por ejemplo, adoptando las medidas preventivas que sean indicadas. Cuando el incumplimiento sea grave o reiterado, la autorización del teletrabajo quedará extinguida por resolución motivada de la autoridad competente, volviendo el sujeto al trabajo presencial²⁶. Este tratamiento que la normativa administrativa hace respecto de la conducta del trabajador refleja la importancia que concede a la necesaria colaboración de este último en materia preventiva, que, aunque siempre debe existir, en este caso del teletrabajo, esa colaboración e implicación personal tiene una mayor trascendencia que en el trabajo presencial.

4. La normativa administrativa suele destacar el importante papel *del servicio de prevención* en este supuesto de teletrabajo. Ciertamente, este último adquiere, si cabe, un mayor protagonismo que en el trabajo presencial²⁷, pues dicho órgano deberá tener un contacto continuo y fluido tanto con el teletrabajador como con el equipo que se designe como responsable del teletrabajo, de composición interdisciplinar. Con el primero, para poder asesorarle, formarle y guiarle antes, durante y después de la evaluación de riesgos del lugar de trabajo, haciendo, así, un especial seguimiento del trabajo a distancia desde el punto de vista de la prevención,

²⁴ Art. 14.4. Decreto 1/2018, de 10 enero (Extremadura), ya cit.: la observancia del requisito de que el lugar de trabajo cumpla con la normativa de prevención de riesgos "se acreditará inicialmente, y a los exclusivos efectos de continuar con la tramitación del procedimiento, mediante declaración responsable del empleado público que se hará constar en la propia solicitud". También art. 5.d) Decreto 57/2013, de 12 agosto, por el que se regula la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (BOCM de 16 agosto).

²⁵ Art. 4.1.d) Decreto 36/2013, de 28 junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios mediante teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB de 29 junio).

²⁶ Arts. 8.2, 12 y 13.1.d) Decreto 79/2020, de 16 septiembre (Madrid) y art. 5.4 Decreto 77/2020, de 4 agosto (Cataluña), ya citados.

²⁷ TORDESILLAS ESCUDERO, E. y DÍAZ MARTÍNEZ, G.: "El teletrabajo en la Administración General del Estado: desafíos, beneficios y oportunidades", *Revista de Trabajo y Seguridad social, CEF*, 2020, núm. 452, p. 243.

y, con el segundo, para asegurarse de que aquel órgano está bien informado sobre la situación real y toma las decisiones correctas. De hecho, suele preverse que, a la hora de controlar el cumplimiento por el teletrabajador de la normativa preventiva, el equipo responsable del teletrabajo cuente con el apoyo y asesoramiento específico del servicio de prevención de riesgos laborales²⁸.

IV. LA EVALUACIÓN DE RIESGOS EN EL DOMICILIO DEL EMPLEADO PÚBLICO

En el teletrabajo, el lugar de trabajo puede ser el domicilio u otro lugar elegido por el trabajador, aunque generalmente será el domicilio, especialmente cuando también esté presente la finalidad de la conciliación, vinculada, por ejemplo, al cuidado de menores o familiares que habitan en aquel, o se trate de un teletrabajo por causas excepcionales derivado de una situación sanitaria grave que exija reducir el contacto social, como sucede actualmente. En relación con este lugar de trabajo, dos son los puntos básicos de interés: uno, quién ha de hacer la evaluación, y, el otro, cuáles son los aspectos para evaluar.

Para abordar ambos puntos, resulta útil el partir de la Orden APU 2006, pues el anexo I de esta norma ya puso de manifiesto que la realización de la actividad de prevención en el domicilio (evaluación y controles periódicos del lugar de trabajo) no podía entrar en conflicto con el derecho fundamental a la inviolabilidad de aquel, establecido en el art. 18 CE, que, además, garantiza la intimidad personal y familiar en todo ámbito. Así las cosas, el legislador propone dos vías para gestionar la prevención de riesgos en el domicilio (la autoevaluación y la evaluación externa), lo que determina que dos entidades o sujetos distintos queden habilitados legalmente para efectuar la evaluación de riesgos: el propio trabajador y el servicio de prevención²⁹. Para la veterana normativa, corresponde al trabajador escoger la opción que más le interese, quedando, por lo tanto, a su libre arbitrio. Sin embargo, las posteriores normas autonómicas han optado, generalmente, por primar la vía de la autoevaluación.

En todo caso, quede claro que estas vías se refieren a la concreta manera de ejecutar –desde un punto de vista fáctico– la evaluación de riesgos en el domicilio del trabajador, pues no cabe olvidar que esta responsabilidad última es de la empresa, tal y como ya indicó el art. 14.1 LPRL. Según este, el derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo implica la existencia de un correlativo deber de la Administración pública de proteger al personal a su servicio frente a los riesgos laborales, lo que supone realizar el plan de prevención de riesgos con todas sus fases y requisitos.

²⁸ Art. 18.1 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto (Álava), ya citado.

²⁹ Anexo 1, p. 16.

1. Autoevaluación por el empleado público: su necesaria formación por el empleador

En la autoevaluación, el teletrabajador debe autocomprobar su puesto de trabajo y adoptar las medidas de prevención oportunas. El cuestionario de autocomprobación de los riesgos laborales será enviado al trabajador por el servicio de prevención, el cual, además, le prestará asesoramiento durante todo el tiempo que dure la tarea evaluadora, así como con posterioridad, si lo necesitase. Ese listado contiene preguntas concretas sobre determinados aspectos que el citado servicio entiende que son básicos en los puestos típicos de teletrabajo, en los que suele realizarse una actividad laboral de carácter administrativo y con un equipo informático que incluye una pantalla de visualización de datos. Por lo tanto, no se trata de un cuestionario libre, sino dirigido a que el trabajador examine ciertos aspectos, aquellos que el servicio de prevención entiende que son los más relevantes en función de la naturaleza del puesto y las tareas que se van a desarrollar. De esta manera, es como si el citado servicio ya hubiese hecho una evaluación inicial de oficio de los posibles riesgos a evaluar, según la experiencia previa y lo previsto en la normativa específica, como, por ejemplo, la tantas veces citada Orden APU 2006.

De hecho, así se admite por algún experto en materia preventiva respecto de la experiencia evaluadora de alguna comunidad autónoma³⁰, según el que esa evaluación inicial de riesgos, hecha de oficio por el servicio de prevención, debe ser modulada posteriormente para adaptarse a las circunstancias reales del personal evaluado, tanto de carácter personal como laboral. Así las cosas, para proceder a esa adaptación de la evaluación inicial, en el mencionado caso, el servicio de prevención elaboró dos formularios adicionales y específicos que debían ser rellenados por el teletrabajador. En uno de ellos, el denominado "formulario de determinación del personal especialmente sensible", se planteaban preguntas para averiguar si la persona trabajadora se hallaba en una situación que requería una especial atención preventiva, bien de naturaleza personal *ex arts. 25 y 26 LPRL* (v. gr., embarazo, situación de lactancia, estado biológico o situación transitoria incompatible con determinados puestos, como ser paciente oncológico), bien de naturaleza laboral *ex arts. 27 y 28 LPRL* (por ejemplo, contrato temporal, trabajo nocturno o en régimen de turnos). En el caso de resultado positivo, se dio traslado de la información al servicio médico para que contactase con el empleado, recabase más información y, finalmente, determinase si había que adoptar medidas adicionales, salvaguardando la confidencialidad de los datos personales *ex art. 22.4 LPRL*³¹. En los escasos

³⁰ ÁLVAREZ VÁZQUEZ, M^a I.: "La prevención de riesgos laborales en los puestos de teletrabajo. Experiencia en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Revista vasca de gestión de personas y organizaciones públicas*, 2014, núm. 6, p. 85. Esta autora era asesora jurídica del servicio de prevención de la AG y sus OOAA del Departamento de AP y Justicia del Gobierno Vasco y Técnica superior en prevención de riesgos laborales.

³¹ "El acceso a la información médica de carácter personal se limitará al personal médico y a las autoridades sanitarias que lleven a cabo la vigilancia de la salud de los trabajadores". No obstante, "el empresario y las personas u órganos con responsabilidades en materia de prevención serán informados de las conclusiones que se deriven de los reconocimientos efectuados, en relación con la

supuestos comunicados, el área médica ya conocía esas circunstancias, y no se acordaron nuevas medidas, lo que revela la importancia de que estos profesionales formen parte o colaboren con el servicio de prevención a efectos de esta actividad preventiva.

El segundo formulario específico, sobre tareas adicionales, pretendía descubrir y evaluar las actividades del puesto que no habían sido tenidas en cuenta en la evaluación inicial realizada por el servicio. En efecto, en ocasiones, dicho personal puede desempeñar tareas que no están incluidas en el listado inicial de tareas probables a desarrollar en el teletrabajo (elaborado por la norma autonómica que regula este último) y, en consecuencia, no han podido ser contempladas por el servicio de oficio, algo que debe corregirse después, pues, en caso contrario, el trabajador presta servicios en un ámbito sin evaluar y potencialmente peligroso. En el caso comentado del País Vasco, las actividades puestas al descubierto eran muy específicas y difícilmente imaginables *a priori*, como, por ejemplo, inspecciones externas en fábricas para controles de procesos industriales, tomas de muestras en torres de refrigeración o supervisión de equipos mineros. Todo ello revela la oportunidad e importancia, a efectos preventivos, de este cuestionario *ad hoc*.

No cabe duda de que la autoevaluación es la opción más garantista con el derecho fundamental a la privacidad e intimidad del empleado público, pues ningún ajeno entra en su domicilio. Ahora bien, tiene el riesgo de la dudosa calidad de la evaluación realizada, por lo que, para poder efectuar tal examen del puesto con garantías de solvencia y competencia profesional (algo esencial, dada la importancia de las decisiones posteriores y posible incidencia en la salud del trabajador), la referida Orden APU 2006 ya prevé que el trabajador sea formado, previamente, a través de un curso impartido por el servicio de prevención.

En dicho curso, este servicio debe, por un lado, *informar* a aquel sobre los posibles riesgos derivados de un puesto de carácter administrativo como el suyo, de la utilización de equipos de trabajo, especialmente de aquellos con pantallas de visualización de datos, así como del medioambiente de trabajo. Y, por otro lado, aquel también debe *formar* al trabajador para que sepa adoptar las medidas preventivas necesarias con el fin de eliminar o reducir los riesgos que derivan de esos puestos de trabajo. Adicionalmente, en dicho curso o al margen de este, también se debe dar información y formación al trabajador sobre diferentes aspectos relacionados con la materia, por ejemplo: los órganos competentes respecto de la prevención de riesgos laborales, en particular el servicio de prevención (estructura y forma de comunicación con el mismo) y el comité de seguridad y salud; la prevención y actuación en caso de incendio; el comportamiento que debe adoptarse ante un accidente de trabajo; los primeros auxilios; el contenido y forma de realizar la vigilancia de la salud y, en fin, -lo más importante en ese momento inicial- la forma correcta de cumplimentar la denominada *lista o cuestionario de autocomprobación*.

aptitud del trabajador para el desempeño del puesto de trabajo o con la necesidad de introducir o mejorar las medidas de protección y prevención, a fin de que puedan desarrollar correctamente sus funciones en materia preventiva".

Esta formación no solo debe implicar explicaciones orales, sino, también, entrega de documentación de apoyo, como, por ejemplo, el generalmente denominado "manual de prevención de riesgos laborales en los trabajos de oficinas" y trípticos aclaratorios sobre la postura a adoptar en el puesto con pantalla de visualización de datos. Actualmente, cabe pensar en la posibilidad de utilizar recursos multimedia o de internet para transmitir y formar adecuadamente al trabajador. Para actuar con cierta seguridad, la formación impartida puede incluir una prueba final de control de los conocimientos adquiridos por el trabajador³². Y, en caso de ser negativa, adoptar nuevas medidas formativas, pues, a veces, la prevista inicialmente resulta insuficiente (de hecho, la citada Orden se refiere a una breve duración de dos horas). Como se aprecia, el objetivo es que el trabajador esté bien formado para conocer todos los posibles peligros que derivan de su puesto de trabajo y pueda cumplir, con rigor, la tarea de cumplimentación de la ya citada lista de auto comprobación de los riesgos laborales.

De manera similar a lo previsto en la mencionada Orden APU 2006, la normativa autonómica posterior sobre teletrabajo insiste en que la Administración pública debe proporcionar *formación específica* en materia de teletrabajo. Aunque, generalmente, se aportan pocos detalles al respecto, a continuación, se comentan algunos de interés. El punto de partida inicial es el de que la entidad empleadora pública debe dar una formación entendida en sentido amplio, en cuanto a sus diferentes ámbitos: subjetivo, objetivo y temporal, y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 19 LPRL.

Por lo que respecta al ámbito subjetivo, resulta claro que la formación debe ir dirigida tanto a los empleados públicos que hayan sido autorizados a prestar servicios en modo de teletrabajo como a aquellos otros que tengan que supervisarlos³³. La formación de estos últimos es tan importante como la de los primeros, pues ambos grupos deben entender las peculiaridades de esta forma de trabajar, también en materia de prevención de riesgos laborales. En este sentido, desde la perspectiva objetiva, la formación a impartir debe ser lo más extensa posible en su contenido, refiriéndose a diversos aspectos de esta nueva forma de trabajar y su impacto en la seguridad y salud del trabajador, como, por ejemplo, las concretas condiciones del trabajo a distancia (lugar y tiempo de trabajo, relación de trabajo presencial y a distancia, herramientas informáticas a utilizar, gestión

³² Art. 16.2 anexo al Decreto 92/2012, de 29 mayo (País Vasco): "ese personal deberá acudir a una sesión formativa donde se le indicará cómo debe acondicionar su puesto de trabajo fuera de las dependencias administrativas, así como las nociones necesarias sobre seguridad y ergonomía en los puestos de trabajo con pantallas de visualización de datos. La asistencia a la sesión formativa tendrá carácter obligatorio y las personas empleadas deberán acreditar los conocimientos adquiridos mediante la prueba correspondiente".

³³ Art. 9.1 Decreto 77/2020, de 4 agosto (Cataluña) y art. 17 anexo al Decreto 92/2012, de 29 mayo (País Vasco), ya citados; según el segundo, "tanto las personas que asuman la supervisión de teletrabajadores como el personal teletrabajador recibirán formación acerca de la redacción, gestión y evaluación de objetivos y sobre elaboración de indicadores y resultados esperados". También instrucción octava de la Instrucción de 6 de agosto de 2014, del Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, para la implantación del programa piloto de la modalidad de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOPA de 18 agosto).

por objetivos, evaluación del desempeño). Por supuesto, en especial, la formación también incidirá en los posibles riesgos laborales a detectar y sus medidas de protección, así como otros aspectos relativos al aspecto preventivo: órganos competentes en la materia, procedimiento a seguir y similares. Además, resulta importante que dicha formación sea tanto teórica como práctica³⁴, pues lo relevante es que el trabajador adquiera las competencias necesarias para poder detectar y protegerse frente a los riesgos laborales que deriven de su puesto de trabajo.

Desde el punto de vista temporal, resulta evidente que la formación debe impartirse inicialmente (para poder realizar el cuestionario), pero ello no debe impedir su continua actualización conforme lo requieran las circunstancias³⁵, por ejemplo, cuando se altere el lugar, el equipo o la organización del trabajo. Incluso, en algún caso, se prevé que el trabajador entregue, inicialmente, como parte de la documentación requerida para presentar la solicitud, el cuestionario de autoevaluación en los plazos y forma que se indique en la correspondiente convocatoria del servicio de prevención de riesgos laborales, y, después, de ser seleccionado, se le formará en distintas cuestiones, como la de prevención de riesgos laborales³⁶.

Por último, resulta evidente que dicha formación es responsabilidad de la entidad pública. La entidad formadora debe hallarse cualificada para esta actividad, por lo que, en unas ocasiones, se prevé que sea el servicio de prevención y, en otras, la Escuela de Administración Pública de la comunidad autónoma de que se trate³⁷. A su vez, esta formación debe ser a cargo de la entidad pública e impartirse dentro de la jornada de trabajo, y, de no ser posible, debe descontarse de esta el tiempo invertido en recibir aquella. Y ello porque la formación debe ser gratuita para el trabajador, sin que su coste económico o de tiempo pueda recaer, en ningún caso, sobre él (*ex art. 19 LPRL*). Ahora bien, el trabajador también tiene el deber de formarse, por lo que la formación es obligatoria para él, so pena de tener

³⁴ ÁLVAREZ VÁZQUEZ, M^a I., *op. cit.*, p. 87. Según la autora, en la experiencia vasca, el servicio de prevención tuvo la preocupación especial de que la formación fuese eminentemente práctica, con textos claros y concisos, acompañados de imágenes, de manera que estas permitiesen aprender con rapidez a organizar correctamente el puesto de trabajo. Como resultado de ello, el alumnado se mostró muy participativo en el curso.

³⁵ Art. 9.1 Decreto 77/2020, de 4 agosto (Cataluña), ya citado.

³⁶ Art. 8.7 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto (Álava) y art. 9.1.a) Decreto 1/2018, de 10 enero (Extremadura), ya cit.

³⁷ Cfr. art. 9.1 Decreto 77/2020, de 4 agosto (Cataluña); art. 16 Orden de 20 de diciembre de 2013 (Galicia) ("la Escuela Gallega de Administración Pública facilitará al personal empleado público formación relativa a la modalidad de prestación de servicios no presencial, así como en materia de prevención de riesgos laborales"); art. 17 anexo al Decreto 92/2012, de 29 mayo (País Vasco) ("El Instituto Vasco de Administración Pública organizará acciones formativas para el personal al que se le *ha autorizado* la prestación del servicio en la modalidad no presencial relativas al desempeño de esta jornada de trabajo no presencial, sobre protección de la salud y prevención de riesgos laborales en el puesto de trabajo"); art. 12 Decreto 36/2013, de 28 junio (Illes Balears), todos citados. También, art. 19 Decreto 45/2013, de 5 de diciembre, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos (BOLR de 13 diciembre).

que aceptar su repercusión negativa sobre la posibilidad de teletrabajar³⁸ u otras medidas disciplinarias.

2. Evaluación externa por el servicio de prevención

La evaluación externa por el servicio de prevención implica la visita al domicilio del empleado público, con el consiguiente riesgo de vulneración de su privacidad. Así las cosas, se aprecia que la normativa administrativa prefiere, en general, la autoevaluación por aquel a través del rellenado de un cuestionario tipo. Sin embargo, en ocasiones, se prevé la visita del experto al citado lugar de trabajo, pues se entiende que es la forma más eficaz y profesional de realizar la evaluación de riesgos, si bien ello también supone un aumento de la carga de trabajo de este servicio³⁹.

La evaluación externa puede preverse en dos supuestos diferentes, según exista o no la autoevaluación previa. En el primer caso, el trabajador ha rellenado y enviado el cuestionario al servicio de prevención, según lo demandado por este, pero sucede que la complejidad de aquel o la falta de preparación previa del interesado determinan que los datos aportados sean insuficientes para reflejar, de manera precisa, la situación del puesto, a efectos de la dimensión de los riesgos existentes y las mejores medidas a adoptar. Por ello, el trabajador puede solicitar, *de motu proprio*, que el referido órgano de prevención realice “una inspección domiciliaria, a fin de comprobar las condiciones alegadas en el citado cuestionario”⁴⁰. De entenderse necesaria, tal petición será atendida y la visita se realizará en la fecha convenida por las partes.

Asimismo, puede ser el servicio de prevención el que, con o sin adicional requerimiento para clarificar los datos del cuestionario, decida la realización de la visita al domicilio del trabajador, para analizar la situación directamente⁴¹. En tal supuesto, “deberá emitirse informe escrito que justifique dicho extremo”, que se entregará a la persona trabajadora y a los delegados de prevención⁴². No cabe negar que la redacción de esta reciente norma autonómica (agosto de 2020) parece inspirarse -por su

³⁸ Art. 18.2 Decreto 45/2013, de 5 de diciembre (La Rioja), ya citado.

³⁹ TORDESILLAS ESCUDERO, E. y DÍAZ MARTÍNEZ, G., *op. cit.*, p. 244, según estos autores, habría que aumentar el número de efectivos y personal cualificado para que el servicio de prevención pudiese asumir estas tareas con tiempo suficiente.

⁴⁰ Art. 11, párrafo séptimo, del Reglamento regulador sobre teletrabajo del Ayuntamiento de Ávila, núm. 2.699/2016, ya citado.

⁴¹ Este parece ser el caso previsto en la instrucción quinta de la Resolución conjunta de 8 de agosto de 2014 (Galicia) (“la Administración pondrá a disposición del personal acogido a esta modalidad de prestación de servicios el ‘Manual de prevención de riesgos laborales’, que contiene las medidas de evaluación de riesgos que deben ser observadas en todo caso”; a efectos de verificar su cumplimiento, “podrá acordarse una inspección presencial en el domicilio del trabajador o trabajadora, previa autorización de la misma”) y art. 11.1 Decreto 1/2018, de 10 enero (Extremadura) (el Servicio de Prevención valorará el entorno en el que la persona teletrabajadora realizará sus funciones en régimen no presencial y emitirá informe sobre las condiciones del mismo. Únicamente será realizada una valoración presencial del citado entorno cuando así lo solicite la persona teletrabajadora o cuando el propio Servicio de Prevención lo considere necesario”) y art. 18.4 Decreto 45/2013, de 5 de diciembre (La Rioja), todos ya citados.

⁴² Art. 13.2 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto (Álava), ya citado.

proximidad temporal y redacción muy similar- en lo dispuesto en el art. 16.2, párrafo segundo, del RDLTAD del sector privado (de septiembre 2020)⁴³. Así, por ejemplo, en ninguno de los dos textos se aclara quién debe emitir el informe, que parece que debe ser la entidad empleadora, privada o pública, pues, si después hay que enviarlo a los delegados de prevención, no tiene sentido que un mismo órgano redacte el informe y se lo envíe a sí mismo. Con todo, en el ámbito público, cabe la aclaración de que la autoría del informe debe recaer -siendo más precisos- sobre el servicio de prevención, entendido este como órgano interdisciplinar y de formación plural más amplio que los delegados de prevención, como representantes de los trabajadores especializados en la materia preventiva. Parece claro que el citado informe escrito debe ser detallado en la indicación de las razones objetivas que justifiquen la entrada en el domicilio.

En ambos textos legales, la visita se condiciona al permiso de entrada de la persona trabajadora. Ahora bien, más exacta es la redacción del RDLTAD, pues se refiere a dicha persona en cuanto titular del domicilio en el que se ubica su puesto de trabajo, por lo que, si este fuese una tercera persona física, el permiso debería ser concedido por esta y no por el trabajador. Sin duda, esta es una diferencia relevante, pues lo que hay que proteger es la inviolabilidad del domicilio, y eso corresponde a su titular.

En segundo lugar, la evaluación externa puede plantearse directamente sin autoevaluación previa. En este caso, la iniciativa suele partir del propio trabajador, quien solicita al servicio de prevención la realización de aquella⁴⁴; en ocasiones, la norma administrativa autonómica ofrece a aquel las dos posibilidades para que elija *-ab initio-* la que prefiera⁴⁵, como ya se apuntó que hizo la Orden APU 2006. Los motivos parecen relacionarse con la falta de confianza en la capacidad personal para realizar adecuadamente la tarea, en especial cuando la formación previa resulta insuficiente. Respecto de este supuesto, algunas normas autonómicas prevén que "se accederá a esa petición cuando el servicio considere que es necesaria esa presencia domiciliaria", lo que evidencia que aquella no será vinculante para su destinatario (el servicio de prevención) y que la decisión final se adoptará desde un punto de vista restrictivo⁴⁶. Esta reflexión deja clara la cautela con la que la Administración pública actúa al decidir sobre las visitas al domicilio, aun solicitadas previamente por el trabajador afectado. Esta valoración se confirma al exigirse, en todo caso, la previa notificación a aquel del día y hora previstas para la visita, para garantizar el debido respeto a la intimidad de quien teletrabaja.

⁴³ "Cuando la obtención de dicha información exigiera la visita por parte de quien tuviera competencias en materia preventiva" al lugar en el que "se desarrolla el trabajo a distancia, deberá emitirse informe escrito que justifique dicho extremo, que se entregará a la persona trabajadora y a las delegadas y delegados de prevención".

⁴⁴ La Orden APU 2006 no clarifica quién toma la iniciativa de la visita, solo se refiere a la actuación 2, en la que el teletrabajador autoriza al Servicio de prevención para que evalúe su puesto de trabajo.

⁴⁵ Art. 16.4 anexo al Decreto 92/2012, de 29 mayo (País Vasco): "Igualmente, los teletrabajadores y teletrabajadoras podrán solicitar al Servicio de Prevención el examen del puesto de trabajo en su lugar de teletrabajo"

⁴⁶ Art. 13.1 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto (Álava). En igual sentido, art. 9.4 Acuerdo de la Diputación de Córdoba núm. 1170/2018, todos ya citados.

Por lo demás, cabe pensar que, también, puede plantearse la visita al domicilio a propuesta del servicio de prevención, aun sin previa solicitud del trabajador, cuando aquel constata, por ejemplo, la ausencia de colaboración o formación por parte de este último. Ahora bien, aun a iniciativa del servicio de prevención, la visita debe ser igualmente autorizada por el titular del domicilio. Desde luego, si, finalmente, el interesado no colabora con la autoevaluación o no acepta la visita, lo que procede es el no conceder el teletrabajo o, en su caso, el proceder a su suspensión o extinción, pues la entidad pública no puede permitir el trabajo a distancia sin control de la prevención de riesgos laborales.

V. ASPECTOS PARA EVALUAR Y POSIBLES RIESGOS LABORALES

Como ya se apuntó, el tradicional problema del teletrabajo en el domicilio del empleado público ha sido el de compatibilizar la adecuada protección frente a los riesgos laborales con la necesaria protección de la intimidad y vida privada del trabajador. En este punto, se valora positivamente alguna normativa autonómica reciente que, a tales efectos, exige a los solicitantes del teletrabajo que destinen “una parte de la vivienda o una habitación a la actividad profesional”⁴⁷. Como ya se apuntó *supra*, esta normativa autonómica de agosto de 2020 parece inspirarse en lo dispuesto en el art. 16.1, párrafo segundo, del RDLTAD del sector privado, según el que “la evaluación de riesgos únicamente debe alcanzar a la zona habilitada para la prestación de servicios, no extendiéndose al resto de zonas de la vivienda o del lugar elegido para el desarrollo del trabajo a distancia”. Ciertamente, esta delimitación espacial del lugar de trabajo solo tiene ventajas para ambas partes del contrato, pues, a la vez que reduce las distracciones e interferencias externas de otras personas (incluidos los propios convivientes), favorece tanto la concentración y productividad laboral del trabajador como la protección de la privacidad de su hogar; esto último, especialmente en el supuesto de optar por la evaluación externa de los riesgos. De hecho, en este último caso, esa separación de espacios resulta imprescindible, aun sin exigirlo expresamente la normativa correspondiente.

En cuanto a los aspectos para tener en cuenta en la evaluación de riesgos del puesto de trabajo, cabe reparar en tres principales, todos ellos interrelacionados: 1) el lugar de trabajo, en la medida que es un espacio físico o entorno laboral en el que se ubica el puesto de trabajo; 2) el equipo de trabajo completo, y 3) la organización del trabajo⁴⁸.

En primer lugar, respecto del lugar o entorno de trabajo, el anexo, punto 2, RD 488/1997, de 14 abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización, detalla distintos elementos para examinar, como el de la dimensión del espacio de trabajo, que debe ser suficiente y estar

⁴⁷ Art. 13.1 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto (Álava) y art. 16.4 anexo al Decreto 92/2012, de 29 mayo (País Vasco), ya citados.

⁴⁸ Cfr. MELLA MÉNDEZ, L.: “La seguridad y salud en el teletrabajo”, en el volumen AAVV: *Trabajo a distancia y teletrabajo* (editora Lourdes Mella) (Navarra, 2015), pp. 187 y ss.

acondicionado para que permita cambios de postura y movimientos de trabajo. Asimismo, habrá que reparar en otras condiciones generales del lugar, como la iluminación natural o artificial, el ruido, el calor, las emisiones o radiaciones o, en fin, la humedad, pues todas ellas pueden afectar a la producción de riesgos laborales. En esta misma línea, la Orden APU 2006 se refiere a diversos aspectos preventivos en los trabajos de carácter administrativo, como la ubicación de la mesa o la colocación de los diversos elementos (estanterías, archivadores) del espacio de trabajo para que no generen riesgos. En segundo lugar, debe atenderse al equipo de trabajo completo, que incluye el equipo informático con pantalla de visualización de datos, el asiento y la mesa o superficie de trabajo. El referido anexo del RD recién citado da pautas de cómo debe ser la pantalla, el teclado, la mesa y el asiento, así como la interconexión del ordenador con la persona. Asimismo, la citada Orden APU 2006 exige poner especial atención al equipo con pantalla de visualización de datos o la colocación de los diversos elementos del equipo de trabajo. Alguna normativa autonómica se refiere a la necesidad de acreditar que el trabajo se realizará de forma segura, refiriéndose a las "condiciones de iluminación, orientación, mobiliario y equipo disponible"⁴⁹. Y, en tercer lugar, habrá que fijarse en cómo se organiza la actividad laboral en el teletrabajo, en concreto cuál es la distribución entre el trabajo presencial en el centro y el realizado a distancia, así como la carga de trabajo y el necesario respeto de los tiempos de descanso y desconexión fijados legal o convencionalmente.

A todos estos componentes de riesgo se refiere el RDLTAD del ámbito privado, que cabe citar aquí por analogía. Así, según su art. 16.1, tanto la evaluación de riesgos como la planificación de la actividad preventiva deben tener en cuenta los riesgos característicos de esta modalidad de trabajo, "poniendo especial atención en los factores psicosociales, ergonómicos y organizativos". Ciertamente, todos estos son factores importantes que pueden generar riesgos físicos y psicosociales. Por lo que se refiere a los primeros, resulta claro que un lugar de trabajo peligroso puede conllevar **riesgos físicos** que van desde la muerte por accidente (por ejemplo, por un incendio, caída o descarga eléctrica) hasta trastornos musculoesqueléticos derivados de posturas incorrectas, problemas oculares, dolores de cabeza o malestar físico generados por la baja calidad de la pantalla del equipo o la mala iluminación, ventilación o ruidos del lugar de trabajo.

De igual manera, cabe tener en cuenta los cada vez más relevantes **riesgos psíquicos o psicosociales** que se desencadenan por la interacción de los diferentes elementos citados con la parte subjetiva y emocional de la persona trabajadora⁵⁰. En este punto, cabe referirse a la enfermedad genérica del estrés laboral, que cuando deriva del uso incorrecto del instrumento de trabajo de carácter informático, puede concretarse en dos modalidades específicas, conocidas como el tecnoestrés o la tecnoadicción. En el primer caso, la percepción subjetiva del trabajador respecto del uso del instrumento de trabajo es negativa y, por ello, genera ansiedad y sufrimiento en aquel, que se siente incapaz de manejarlo correctamente. En

⁴⁹ Art. 13.1 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto (Álava), ya citado.

⁵⁰ MELLA MÉNDEZ, L., *op. últ. cit.*, pp. 190 y ss.

el segundo supuesto, la percepción subjetiva de la utilización de la herramienta es positiva, pero en demasía, lo que termina derivando en un uso compulsivo y adictivo del mismo. Además, estas patologías pueden agravarse cuando la organización del trabajo no es la correcta, por ejemplo, por mantener al trabajador aislado o con escaso contacto con el personal de la entidad empleadora o por imponer a aquel una carga de trabajo excesiva. En estas circunstancias, el sujeto puede mostrar problemas psíquicos relacionados con el rendimiento laboral o la identificación con su rol de trabajador de la entidad pública; además, el agotamiento físico y mental puede llevar a la aparición del síndrome del trabajador quemado o a la propia adicción al trabajo, en la que se pierde la noción de la necesaria separación entre los tiempos de trabajo y descanso y se trabaja de manera compulsiva durante largos períodos de tiempo.

Desde este punto de vista, resulta de interés el ya mencionado RD 488/1997, que prevé la necesidad de tener en cuenta "la carga mental" derivada del instrumento informático. Para ello, hay que atender al tiempo promedio de utilización diaria del equipo, el tiempo máximo de atención continuada a la pantalla requerido por la tarea habitual y el grado de atención que esta última exija (art. 3.2). Todo ello habrá de tenerse presente para poder diseñar las medidas de protección y proceder a su implantación en el lugar y puesto de trabajo.

VI. LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Tras la evaluación inicial de los riesgos laborales del lugar de trabajo, y en función de los datos obtenidos en el cuestionario (y, en su caso, en otra documentación adicional) o en la visita del experto, el servicio de prevención analizará la situación y decidirá las medidas de protección que procede adoptar para eliminar o reducir aquellos. Así, dicho servicio debe facilitar al empleado público que va a desempeñar el teletrabajo: 1) información sobre **las medidas** que se deben implementar, y 2) indicación de cómo aquel debe acondicionar su puesto de trabajo, proporcionándole, por escrito, instrucciones básicas sobre prevención de riesgos laborales en los puestos con pantallas de visualización de datos, recomendaciones ergonómicas y sobre la organización del trabajo, el diseño del puesto o, en fin, el mantenimiento de hábitos saludables⁵¹. En ocasiones, se prevé que, de toda esta información, se dará traslado, también, al órgano competente en materia de personal, para que esté al corriente de las gestiones que se realizan en materia preventiva.

De lo recién expuesto, resultan claras dos ideas: la primera, que la tarea autoevaluatora del trabajador -cuando existe- tiene un alcance limitado a la cumplimentación del cuestionario, durante la cual, además, no está solo, sino asesorado por el servicio de prevención; y, a partir de ahí, será este último órgano el que tendrá la competencia exclusiva para decidir las

⁵¹ Art. 17.2 Decreto 79/2020, de 16 septiembre (Madrid) y art. 9.5 Acuerdo de la Diputación de Córdoba núm. 1170/2018, ya citados.

medidas protectoras que se deben adoptar. Ahora bien, la segunda reflexión es la de que, una vez decididas y comunicadas al trabajador las medidas de protección más adecuadas, ya es responsabilidad exclusiva de este el implementarlas correctamente para su propia seguridad⁵². Queda claro que siempre es el titular del centro (en el trabajo presencial, el empleador público) el que asume la responsabilidad de cumplir con la normativa preventiva dentro del mismo, por lo que, de forma análoga, cuando el empleado público decide desarrollar la actividad laboral fuera del ámbito administrativo y sitúa el lugar de trabajo en su domicilio asume la responsabilidad de aplicar la legislación de prevención de riesgos laborales con relación a su propio puesto⁵³. Si el empleado prestase servicios en un lugar ajeno a su domicilio, dicha responsabilidad en materia preventiva correspondería a su titular o a quien tuviese poder de disposición del mismo. Se estaría, entonces, en un supuesto de necesaria coordinación entre todos los interesados, similar al de coordinación empresarial del art. 24 LPRL⁵⁴.

Por cierto, alguna regulación autonómica establece, con claridad, que la Administración no asumirá "los costes derivados de la adaptación del puesto a la normativa de riesgos laborales"⁵⁵. Con todo, la legalidad de esta declaración resulta discutible, pues si se trata de cambios solicitados por el servicio de prevención, que es necesario adoptar como medida de protección del trabajador, corresponde a la entidad empleadora pública asumir el coste. En este sentido, llama la atención el enfoque restrictivo que esta reciente norma autonómica (agosto 2020) adopta en este punto, máxime cuando la contemporánea norma del sector privado camina en la dirección contraria. En efecto, los arts. 11 y 12 RDLTAD reconocen el derecho del trabajador a que le empresa le facilite los equipos y medios técnicos necesarios para el desarrollo del trabajo [cuyo inventario debe figurar en el acuerdo de trabajo a distancia, y hasta puede incluir "los elementos muebles"; art. 7.a)]; asimismo, se prevé la compensación de los gastos derivados de aquel, si bien será la negociación colectiva la que tendrá que fijar cómo se hará aquella.

Para evitar el aislamiento, que puede ser perjudicial para su rendimiento laboral, a la vez que puede acentuar algunos riesgos psicosociales, como el síndrome del trabajador quemado o la adicción al trabajo, alguna norma autonómica prevé que la persona teletrabajadora debe participar, con regularidad, en las reuniones de información y de trabajo relacionadas con el cumplimiento de su tarea. Además, se podrá acordar la realización de reuniones a distancia, videollamadas o videoconferencias cuando la persona esté teletrabajando⁵⁶. En esta línea, también se pronunció la cláusula novena

⁵² Cfr. art. 9.5 Acuerdo de la Diputación de Córdoba núm. 1170/2018; instrucción quinta de la Resolución conjunta de 8 de agosto de 2014 (Galicia); art. 11.2 Decreto 1/2018, de 10 enero (Extremadura) y art. 20.2 Decreto 16/2018, de 7 junio (Castilla y León) ("será responsabilidad del empleado público el cumplimiento de lo declarado en el autocuestionario, así como la adopción de las medidas correctoras que se le propongan), todos citados.

⁵³ ÁLVAREZ VÁZQUEZ, M^a I., *op. y loc. cit.*

⁵⁴ *Ibidem*, p. 88.

⁵⁵ Art. 13.3 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto (Álava), ya citado.

⁵⁶ Art. 6.3 Decreto foral 26/2020, de 4 agosto (Álava), ya citado.

del AMET, al exigir a la empresa tomar medidas para prevenir el aislamiento del teletrabajador en relación con el resto de la plantilla.

Como medida de control horario, pero también como medida de protección de la salud frente a algunos de los riesgos laborales de carácter psicosocial ya apuntados, derivados de una carga de trabajo excesiva (estrés laboral, síndrome del trabajador quemado o la adicción al trabajo), cabe citar el derecho a la desconexión digital. Como es sabido, dicho derecho se reguló, por primera vez, en nuestro ordenamiento, en el art. 88.3 LO 3/2018, de 5 diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPD), al reconocerse tanto para los trabajadores como los empleados públicos. El fin perseguido es el de garantizar, "fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones", lo que debe regir tanto para el trabajo presencial como para el realizado a distancia, de manera total o parcial. Con posterioridad, el art. 14.j) EBEP también reconoció -aun sucintamente- la desconexión digital como un derecho individual del empleado público, lo que ahora también hace la exposición de motivos, apartado III, del ya citado RD-ley 29/2020. Con todo, llama la atención que el nuevo art. 47.2 bis EBEP guarde silencio sobre este nuevo derecho del empleado público, por lo que habrá que esperar a las futuras normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente, para ver cuáles son las medidas concretas que la Administración pública adopta para garantizar la efectividad de este derecho.

Como ejemplo, muchas veces, la normativa específica, incluida la autonómica más reciente que ya vino reconociendo el teletrabajo en el ámbito público, se limitó a prever el derecho a la desconexión de una manera genérica, con una remisión general a lo previsto en la LOPD⁵⁷, o, como mucho, se adoptó una perspectiva pasiva, desde el punto de vista del trabajador, esto es, se estableció el derecho de este último a no contestar mensajes o llamadas telefónicas que provengan de la entidad empleadora fuera del horario laboral (bien de trabajo estricto, bien de disponibilidad⁵⁸).

Frente a las recién expuestas, cabe pensar en medidas más efectivas, como la de la prohibición directa de que, desde el ámbito empresarial, se envíen ya esas comunicaciones o tareas laborales al trabajador fuera de su jornada o, incluso, en la implementación de mecanismos electrónicos o digitales que interrumpan, automáticamente, toda comunicación con el empleado público al finalizar su horario de trabajo. Sin duda, estos mecanismos parecen los más efectivos, y se debe apostar por ellos, pues, si se garantiza el cumplimiento estricto de la jornada laboral, sin invasiones injustificadas del trabajo en el tiempo de descanso, y se consigue que este se disfrute de forma íntegra, se está actuando en la dirección correcta para garantizar la salud física y psíquica del trabajador.

⁵⁷ Cfr. art. 4.5 Decreto 77/2020, de 4 agosto (Cataluña) y art. 21.3 Decreto 79/2020, de 16 septiembre (Madrid), ya citados.

⁵⁸ Art. 4.5. Decreto Foral 26/2020, de 4 agosto (Álava), ya cit.: quienes teletrabajen tienen derecho a no contestar mensajes o llamadas "fuera del horario de permanencia obligatoria, más allá de una hora límite que comuniquen a los responsables de unidad".

VII. VALORACIÓN CONCLUSIVA

Como consecuencia de la importancia que el teletrabajo ha adquirido durante la pandemia, el RD-ley 29/2020 introduce un nuevo artículo 47 bis en el EBEP para regular el teletrabajo en todo el sector público. Esto es especialmente importante en la Administración General del Estado, que carecía de una regulación general, al contrario de lo que sucedía en las administraciones autonómicas y locales, en las que era más habitual encontrar regulación específica en la materia. El nuevo art. 47 bis EBEP recuerda, un poco, al antiguo art. 13 ET, cuyo contenido también era intencionadamente escaso. Con todo, en ambos casos, el legislador quiere dejar ya clara la igualdad de derechos entre los trabajadores presenciales y los que prestan servicios a distancia (salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial), incluyendo el de la seguridad y salud laboral, lo que supone la aplicación de la normativa general de prevención de riesgos laborales. Ahora bien, esta normativa, pensada para el trabajo presencial, plantea serios problemas de aplicación en el teletrabajo desarrollado en el domicilio del trabajador u otro lugar elegido por él. Para hallar soluciones a aquellos, cabe tener en cuenta la normativa autonómica y local dictada en los últimos años para la implantación del teletrabajo como medida de conciliación de los empleados públicos.

De examen de esta normativa, queda claro que el principal responsable de la prevención de riesgos laborales en el teletrabajo sigue siendo la entidad empleadora. Ahora bien, aun siendo así, cabe reconocer que en el teletrabajo aumenta la responsabilidad del empleado público en esta materia, pues se convierte en un colaborador necesario para la implementación de varias fases de la política preventiva de la entidad. En este sentido, aquel asume un papel clave en la evaluación de riesgos, especialmente al optarse por la vía de la autocomprobación a través de un cuestionario elaborado por el servicio de prevención, así como en la posterior observancia de las medidas de protección que este último considere necesarias. Por cierto, el rol del citado servicio de prevención también será muy importante en esta nueva manera de trabajar a distancia, debiendo adoptar un enfoque especialmente activo y vigilante para asegurar una prestación libre de riesgos.

Como silencios destacados del tratamiento de la materia en la normativa autonómica (que suele contener unas reglas tipo muy generales que se copian de unos textos a otros), pueden mencionarse los relativos a los tipos de riesgos que puede sufrir el trabajador a distancia. En este punto, son de especial trascendencia los de carácter psíquico o psicosocial, relacionados con la enfermedad del estrés laboral, el agotamiento físico y mental y la falta de descanso y desconexión laboral. Asimismo, en caso de fallar las medidas de protección y materializarse el riesgo, pocas referencias se efectúan a la naturaleza laboral o no de la contingencia sufrida y, en especial, a los criterios que permitan declarar la primera y eliminar las dudas

al respecto. Si acaso, alguna normativa administrativa se contenta con señalar que, “a los efectos de contingencias profesionales, será de aplicación la normativa vigente en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”⁵⁹.

Ante esta general y escasa regulación actual del teletrabajo en el ámbito público, y dada su previsible implantación masiva en un futuro inmediato, cabe esperar que las normas que se dicten en desarrollo del nuevo art. 47 bis EBEP, que deben ser objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente, contemplen soluciones concretas y claras a los grandes problemas aquí expuestos y aporten seguridad jurídica en la materia.

⁵⁹ Art. 11, párrafo octavo, del Reglamento regulador sobre teletrabajo del Ayuntamiento de Ávila, núm. 2.699/2016, ya citado. También, art. 20.3 Decreto 16/2018, de 7 junio (Castilla y León), también citado.